

# Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros / *Public debt and social policy in the Lula government: public fund under the yoke of monetary capital*

GISELLE SOUZA DA SILVA\*

**Resumo:** Este artigo busca tratar do papel do fundo público na contemporaneidade, bem como a relação entre este e o capital portador de juros no governo Lula. O objetivo é analisar a tensão existente entre a apropriação do fundo público pelo capital, via dívida pública, e sua redistribuição para a classe trabalhadora, via políticas sociais, em tempos de financeirização do capital.

**Palavras-chave:** Fundo público. Capital portador de juros. Política social. Dívida pública.

**Abstract:** This article examines the public fund in contemporary capitalism as well as the relationship between this and monetary capital in the Lula government. It aims to analyze the tension between the appropriation of public funds for capital from the public debts, and its redistribution for the working-class, through social policies in times of financial character of capital.

**Key words:** public fund; monetary capital; public debts.

## Introdução

O presente artigo tem como objeto a análise da relação entre o fundo público e o capital que porta juros no governo Lula,

---

\* Assistente Social, Mestre em Serviço Social e Doutoranda em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS – UERJ). E-mail: [gigissrj@gmail.com](mailto:gigissrj@gmail.com)

investigando a repartição dos recursos entre a reprodução social da classe trabalhadora, por meio de políticas sociais, e a remuneração do capital que porta juros, por meio da dívida pública.

Partimos da análise da dinâmica de organização desta forma de capital, com base na tradição marxista e seus desdobramentos na contemporaneidade, bem como dos impactos e determinações impostas às políticas sociais em tempos de financeirização do capital. Buscamos também estudar como se configura o capital portador de juros no governo Lula e seus desdobramentos no âmbito da reprodução social da classe trabalhadora.

A composição do fundo público se dá por recursos advindos tanto do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, via tributação que, no contexto brasileiro, é regressiva e onera a classe trabalhadora. Os mecanismos de captura desses recursos pela forma mais fetichizada do capital em tempos atuais têm sido, dentre outros, o desmonte das políticas sociais historicamente constituídas e a financeirização perversa da Seguridade Social, que tem no âmbito orçamentário um dos seus principais instrumentos contrarreformistas.

Neste contexto, são drenadas do fundo público, o que quer dizer de grande parte dos recursos oriundos da classe trabalhadora, grandes somas para a remuneração do capital portador de juros. Isso é feito por meio do capital fictício, forma exacerbada do fetiche do capital portador de juros e que tem na dívida pública sua principal forma de atuação. O endividamento público tem se tornado um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente no cenário contemporâneo, o qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital.

## O capital portador de juros e dívida pública no capitalismo contemporâneo

A compreensão das modificações na composição e na condução das políticas sociais brasileiras na atualidade exige-nos um estudo histórico-crítico do desenvolvimento da fase madura do capitalismo. Nela, após o amplo período de expansão das conquistas da classe trabalhadora naquilo que se chamou de proteção social, tem-se uma diminuição da apropriação de parte da riqueza socialmente produzida por aqueles que a produzem, a classe trabalhadora.

Em outras palavras, assistimos nos últimos anos a um largo processo de desmonte das políticas sociais, sobretudo aquelas mais universais, destinadas à reprodução social da classe trabalhadora, alargando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas, donos do capital que porta juros. E os mecanismos estratégicos para tanto são a transferência crescente de recursos sociais para a esfera financeira por meio das contrarreformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública.

O desenvolvimento do processo de produção e reprodução capitalista faz com que o capital portador de juros – que embora sempre tenha existido na forma de capital usurário mesmo antes da constituição da ordem burguesa – torne-se a forma de capital determinante na vida social no capitalismo contemporâneo.

Segundo Marx (1982; 1983), o valor de uso do capital que porta juros é o de ser utilizado como capital, impulsionando a produção de valor através do *capitalista funcionante*, aquele que investe diretamente no processo produtivo, que compra meios de produção e matéria-prima e, ao final do processo de produção, obtém uma nova mercadoria, acrescida de valor – por meio da mão de obra do trabalhador, pois só o trabalho vivo cria mais valor.

Por sua vez, a remuneração deste capital assume a forma de juro. Se é somente o trabalho que cria valor, o que determina o juro? O juro, ou a remuneração do capital que se converte em mercadoria, corresponde a uma parcela do mais-valor extraído pelos capitalistas funcionantes, cuja atividade destina-se a extrair mais valor. Os juros são uma parte do lucro como define Marx:

a parte do lucro que lhe paga chama-se juro, o que portanto nada mais é que um nome particular, uma rubrica particular para uma parte do lucro, a qual o capital em funcionamento, em vez de pôr no próprio bolso, tem de pagar ao proprietário do capital. (MARX, 1983, p. 256)

O autor afirma que tal mercadoria peculiar possui uma forma específica de alienação, que esconde o processo real de produção da riqueza. Ao fazê-lo, afirma o fetiche presente nesta forma de capital. O retorno do dinheiro emprestado aparece apenas como consequência de um acordo jurídico e não como resultado de uma série de atos econômicos. Em outras palavras, o juro “já não aparece como resultado determinado pelo processo de produção, mas como se o capital emprestado nunca tivesse perdido a forma dinheiro” (MARX, 1983, p. 262).

Assim, todo o movimento entre o empréstimo e a devolução deste valor acrescido de dinheiro é camuflado. Reina hegemônica a pura mistificação do processo de reprodução do capital que porta juros, com a onírica impressão de que este é capaz de reproduzir-se autonomamente.

Sob a forma dinheiro – equivalente de troca que em si já é meio alienante de equiparação de diferentes valores de uso, na qual se apaga todas as determinações qualitativas – o capital que porta juros parece não estar “contaminado” pelo processo de extração de mais-valia. Como diz o autor, “da mesma maneira que o crescimento pertence à árvore, assim o produzir dinheiro pertence ao próprio capital nesta sua forma pura de [capital]

dinheiro” (MARX, 1982, p. 197). Assim, como capital que porta juros, *o capital assume a forma mais pura de fetiche*<sup>1</sup>.

O capital portador de juros constitui-se na forma mais alienada e fetichista do capital por fazer desaparecer – para os que não têm clara a base social que o dá vida – as mediações dos processos de produção e circulação. O fetiche se exacerba, pois aparece como valor que valoriza a si mesmo, como dinheiro que em si faz mais dinheiro, que não traz nenhuma marca de seu nascimento e a relação social se torna relação da coisa (dinheiro, mercadoria) consigo mesma (MARX, 1982).

À medida que cresce a concentração deste capital monetário nas mãos de capitalistas que passam a dispor de grande massa de poupanças de outros milhares de capitalistas dispersos, estes montantes passam a ser colocados à disposição para empréstimo. Desenvolve-se, assim, em ampla escala, o *sistema de crédito*.

Para Hilferding (1985, p. 170), o crédito de capital é a transferência de dinheiro que o proprietário deixou de empregar como capital a alguém que pretende empregá-lo como capital; é a transformação de capital monetário ocioso em capital ativo. Com o desenvolvimento do capital que porta juros, o papel dos bancos passa a ser reunir o capital de todas as outras classes e colocá-lo à disposição para crédito sob a forma de capital monetário.

O sistema de crédito elimina, assim, a ociosidade do capital monetário e se apresenta como “condição *sine qua non* ao fluxo ininterrupto do processo de produção (...), à redução do tempo de circulação e à ruptura de barreiras ao intercâmbio de indivíduos e entre povos” (IAMAMOTO, 2008, p. 97). Atualmente o papel do crédito é fundamental ao processo de valorização do

---

<sup>1</sup> Sobre *capital fetiche*, cf. também Iamamoto (2007). No primeiro capítulo deste livro a autora faz uma consistente análise marxista dos movimentos contemporâneos do capital, tendo como base o Livro Terceiro d'O Capital e desvenda o fetiche presente na configuração atual do capitalismo, iluminando o debate sobre o Serviço Social em nossos tempos.

capital. Se no tempo de Marx o crédito era essencial para garantir a produção capitalista – e era um recurso acessível aos capitalistas funcionantes para o investimento produtivo – atualmente sua função está também em contrarrestar a superprodução e permitir a realização do valor<sup>2</sup>. Seu acesso ao longo do século XX, fruto do desenvolvimento do capital bancário, se estendeu à classe trabalhadora, a qual passa também a depender em boa parte do crédito para a sua reprodução<sup>3</sup>.

Quando o capital portador de juros passa a operar com a especulação, com a acumulação futura, descolada de sua base real, material – dado o avanço da financeirização do capital – como no caso dos títulos públicos, tem-se o *capital fictício*, que se origina daquela forma de capital. O capital fictício constitui-se na forma ilusória que adquire os rendimentos que parecem provir do capital portador de juros. Neste caso, a emissão de papéis, como nas sociedades por ações e os *títulos da dívida pública*, são a forma ilusória, fictícia que assume o capital ao especular com o que Marx chama de valores imaginários.

O caráter fictício dos títulos da dívida pública é ainda mais elevado, pois como diz Marx *apud* Hilferding (1985, p. 114):

Os títulos de dívida pública não precisam de forma alguma representar nenhum capital existente. O dinheiro emprestado pelos credores do Estado pode ter virado fumaça há muito tempo. Esses títulos nada mais são do que o preço pago por uma participação nos impostos anuais que representam o rendimento de um capital inteiramente diferente do que foi gasto na época de uma forma improdutivo.

---

<sup>2</sup> Exemplos do papel central do crédito neste sentido são a indústria automobilística e o setor imobiliário e de turismo, que operam de forma massiva por meio do crédito.

<sup>3</sup> O que dizer então do crédito consignado que se expande em nossos dias e empurra para o endividamento boa parte da classe trabalhadora? Ao capital é garantida a realização do valor pela obrigatoriedade do pagamento descontado do salário dos trabalhadores. O trabalho necessário alimenta diretamente a esfera financeira sem que seja dado ao trabalhador o direito de contestar este processo.

Esses títulos representam, pura e simplesmente, um direito de apropriação sobre parte do fundo público proveniente, em grande parte, dos impostos a serem cobrados; papéis que dão direito aos que os possuem de receber parte das receitas do Estado, recolhida na forma de impostos. São fictícios, ilusórios, pois os valores emprestados ao Estado já foram despendidos, não como capital, e o que se prevê é a arrecadação futura dos valores tomados de empréstimo.

Se este estudo já aponta os desdobramentos do desenvolvimento de capital portador de juros à época de Marx, esta forma de capital assume em nossos dias um novo papel no sistema monetário, pois está organicamente associado ao capital industrial. Na era dos monopólios temos o capital financeiro, que, segundo Lênin (2005), é a fusão entre capital industrial e capital bancário, em elevado grau de desenvolvimento do capital, no qual a concentração conduz aos monopólios capitalistas. Ao fundir-se com o capital industrial altamente concentrado e centralizado, submete-o à sua dinâmica de atuação, na qual ganha destaque o capital fictício. O capital financeiro cria a chamada oligarquia financeira, uma classe de capitalistas que vive dos rendimentos desta forma de capital.

A dominação da oligarquia financeira cria uma classe de *rentiers* que vive apenas dos rendimentos do capital financeiro, dos juros do capital monetário e da especulação. Consequentemente, um pequeno e seletivo número de Estados *rentiers* tornam-se prestamistas por excelência e constituem-se em Estados parasitários do capitalismo moderno, no qual o investimento monetário dá lugar ao investimento produtivo, criador de riqueza.

Em tempos atuais, de mundialização do capital, esses rentistas darão a direção política e ideológica ao Estado e requisitarão a atuação do fundo público diretamente a favor dos seus interesses – a depender, claro, da correlação de forças

presente na sociedade. Segundo Chesnais (1996), as finanças se alimentam por meio de dois mecanismos diferentes: da formação de capital fictício e das transferências de riqueza para a esfera financeira – na qual um importante mecanismo é o serviço da dívida pública. Este segundo mecanismo coloca os Estados nacionais à mercê das posições definidas pelos mercados financeiros e acentua a hierarquização entre os países, reafirmando o conceito de desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky (apud MANDEL, 1982). Tem-se um abismo entre os países prestamistas e mutuários. O capital monetário, então, passa a ditar o comportamento dos Estados e das empresas produtivas.

Para Chesnais (1996), a integração internacional, via mundialização do capital, resulta dos processos de liberalização e desregulamentação (que implicou a perda do controle por parte dos Bancos Centrais sobre as taxas de juros), da abertura dos mercados financeiros nacionais (com a quebra das barreiras entre mercado interno e externo), que vieram acompanhados dos processos de privatização e desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, aplicados desde o início da década de 1980 pelos governos Reagan e Thatcher. A seguir, discutiremos a relação entre esses processos – de transferência de riqueza para a esfera financeira e consequente desmonte das políticas sociais, no qual o fundo público tem papel central – que se afirma durante o governo Lula.

## **Fundo público e políticas sociais no Governo Lula**

O fundo público é instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas, portanto sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural. Porém, é com o capitalismo monopolista que entendemos que o fundo público ganha maior centralidade e passa a atender de forma mais sistemática às condições gerais de produção; um componente



estrutural e insubstituível para o capital. Conforme Oliveira, “[...] o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (1998, p. 21).

No capitalismo tardio, o papel do fundo público é central tanto para a reprodução do capital como para a reprodução da força de trabalho, pois permite a socialização dos custos da produção<sup>4</sup>. Como fruto da luta dos trabalhadores organizados e dos partidos políticos, o fundo público é tensionado a atender também as demandas do “mundo do trabalho”.

O fundo público é composto por impostos, taxas e contribuições da classe trabalhadora, do capital e do Estado que as recolhe e reparte – de forma desigual – entre as classes sob diversas formas. Constitui-se de parte da riqueza socialmente produzida, ou seja, parte do trabalho excedente, mas também, e de forma majoritária em nosso tempos, pelo trabalho necessário.

De acordo com Behring (2010), no capitalismo monopolista, a punção do fundo público é feita pelo sistema tributário, o que quer dizer que o fundo público é cada vez mais sustentado no e pelos salários.

O fundo público não se forma – especialmente no capitalismo monopolizado e maduro – apenas com o trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde

---

<sup>4</sup> Mandel (1982) já sinaliza como funções precípua do Estado no capitalismo tardio, além de garantir as condições gerais da produção capitalista que não podem ser asseguradas pelas classes dominantes, a repressão a qualquer ameaça das classes dominadas por meio da polícia, exército e poder judiciário (função que, em nossos tempos, se apresenta com força com a criminalização da pobreza e dos movimentos sociais), integração das classes dominadas, garantindo a manutenção da ideologia dominante, e a socialização dos custos com a reprodução da força de trabalho. Neste período ocorre o uso crescente do orçamento público ainda para o financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento, como os grandes projetos industriais.

os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias<sup>5</sup> (BEHRING, 2010, p. 6.)

No Brasil o sistema tributário é marcado pela regressividade<sup>6</sup> que faz com que os trabalhadores paguem mais impostos que a burguesia e, conseqüentemente, paguem pelo endividamento público. Segundo Salvador (2008), as alterações nas leis e regulamentos tributários após a Constituição Federal de 1988 fizeram com que fosse transferido para a renda do trabalho e para a classe trabalhadora o ônus tributário. Isto porque no Brasil predomina a maior tributação por meio de impostos indiretos, que incidem de forma majoritária sobre a renda dos trabalhadores assalariados.

Segundo Salvador (2008), no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde a apenas 7%<sup>7</sup>. A tributação sobre renda e patrimônio (impostos diretos) é extremamente baixa no país e, assim, a burguesia paga cada vez menos impostos. Com isso, o sistema tributário brasileiro tem agravado a concentração de renda no país.

<sup>5</sup> Fabrício de Oliveira (apud SALVADOR, 2005) chama este processo de fetiche do imposto, no qual o empresário nutre a ilusão de que arca com o ônus do tributo, mas, na verdade, este integra a estrutura de custos da empresa, sendo repassado aos preços das mercadorias e/ou serviços, por isso são indiretos.

<sup>6</sup> Para diferenciar a regressividade e a regressividade de um imposto é preciso avaliar a sua incidência: se é sobre renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência os tributos são considerados diretos ou indiretos. “Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio porque, em tese, não são passíveis de transferências para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da regressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor” (SALVADOR, 2005, p. 3).

<sup>7</sup> Na década de 1990 o aumento da carga tributária brasileira foi obtido por meio dos tributos sobre consumo, como a Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, maior arrecadação na receita de contribuições. Segundo Salvador, mais da metade da carga tributária brasileira incide sobre bens e serviços – situação oposta a dos países de capitalismo central.

Behring (2010) sustenta que, diante disso, a exploração do trabalho é complementada pela exploração tributária, na qual a disputa pelo fundo público passa a ser desfavorável à classe trabalhadora nos espaços em que a luta de classes não conseguiu limitar a regressividade do sistema tributário.

De acordo com Salvador (2010), a presença do fundo público na reprodução do capital está (1) nos subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais e redução dos tributos da renda do capital, importantes para a realização do investimento capitalista; (2) na reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos (políticas sociais); (3) nas funções indiretas do Estado, como investimentos em meios de transporte e infraestrutura, gastos com pesquisa, entre outras; (4) e na transferência de recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública.

Behring (2010) afirma que a mais-valia obedece a dois movimentos: primeiro sua repartição entre lucro, juro, renda da terra e fundo público – ressaltando que, neste último, há a apropriação também do trabalho necessário; e, em seguida, há o retorno de parcelas do fundo público na forma de juro por meio da dívida pública e de outras formas, como compras e contratos estatais, oferta e regulação de crédito<sup>8</sup>, relações público-privadas, etc.

Existe, assim, uma tensão na disputa pelo fundo público na qual a classe trabalhadora luta pelo financiamento de suas necessidades e o capital busca a sua reprodução por meio de subsídios e participação no mercado financeiro (com a dívida pública, por exemplo). Pela sua força hegemônica e pela correlação de forças desfavorável que vivenciamos, o capital tem conseguido cada vez mais se apropriar do fundo público e com maior força a partir da entrada do projeto neoliberal no cenário nacional.

---

8 Nesse sentido, é importante ressaltar o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no fornecimento de crédito e subsídios para o capital, advindos do fundo público, ou seja, dos recursos extraídos, em sua maioria, da classe trabalhadora via tributação.

A dívida pública tem sido um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre os países periféricos que tem orientado a política econômica a privilegiar o capital que porta juros em detrimento das políticas sociais desde a crise da década de 1970. O Fundo Monetário Internacional (FMI) passa a se colocar como tutor das políticas econômicas dos países em desenvolvimento, promovendo a liberalização financeira rumo à economia de mercado, acompanhada de ajustes fiscais e contrarreformas nestes países.

A partir da década de 1990, a economia brasileira entra num processo de profundas transformações estruturais, que leva à configuração de um novo modelo econômico que Filgueiras e Golçalves (2007) chamam de modelo liberal periférico<sup>9</sup>. Para os autores, tal modelo apresenta três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. A implantação do Plano Real no governo de Fernando Henrique Cardoso foi crucial para o aprofundamento e consolidação desse modelo. Já o governo Lula seguiu na manutenção e aprofundamento desta política macroeconômica determinada pela lógica financeira nos âmbitos político, econômico e social<sup>10</sup>.

Com relação às finanças públicas, houve uma redução sistemática da dívida pública no governo Lula até o estouro da crise, pois, em 2009, esta envereda por um novo caminho ascendente em relação ao PIB. Porém, a redução desta dívida se deve aos grandes saldos da balança comercial que permitiram ao

---

<sup>9</sup> Para os autores, este modelo é caracterizado como liberal por estar ancorado na liberalização das relações econômicas em todas as esferas, na implementação de reformas no âmbito do Estado e privatização de empresas estatais e na desregulação do mercado de trabalho. É periférico porque se realiza em um país que ocupa uma posição subalterna no sistema econômico internacional, sem influência na arena internacional e de significativa vulnerabilidade externa estrutural.

<sup>10</sup> Para maior aprofundamento dos processos de contrarreforma e análise dos governos FHC e Lula, conferir Behring (2008); Filgueiras e Golçalves (2007).

governo aumentar suas reservas em dólares e pagar parcelas da dívida externa, de maior prazo e juro menor. Em contrapartida, segundo Filgueiras e Golçalves, tem-se o aumento da dívida interna, de prazo menor e juros mais elevados.

Na tabela acima vemos o crescimento da dívida líquida do setor público que, ao longo de nove anos, apresentou crescimento de 98% (já anteriormente ao governo Lula). Em 2009 a dívida pública brasileira correspondeu a 68,6% do PIB<sup>11</sup>. A dívida interna cresceu neste período 196%. No governo Lula, ela saltou de 933 bilhões de reais para 1 trilhão e 345 bilhões de reais. A maior parte desta dívida é detida por bancos, empresas e pessoas residentes no país, e é uma dívida em reais. Além de ser uma dívida muito cara, tem curto prazo e é financiada em condições difíceis, com liquidez quase diária, isto significa que é transformada em moeda corrente constantemente. A dívida interna no país subiu com as despesas com juros exorbitantes, praticados pelo governo Lula, e não por excesso de despesas do setor público como propala o discurso hegemônico.

A política econômica adotada nas duas últimas décadas, reafirmada no governo Lula, nos amarra a uma armadilha de endividamento. Com a crise cambial de 1999, o governo vendeu títulos com correção cambial para devedores privados e as empresas e bancos também compraram grande parte desses títulos. E nós pagamos por sua alta remuneração.

(...) a sociedade arca hoje com a pesada carga tributária para pagar os juros da dívida. Assim, os grandes detentores de títulos públicos são, em grande medida, devedores do Estado, que lhes transferiu grandes somas de recursos e cobriu as perdas que muitos deles iriam amargar com as crises cambiais. (CARVALHO, 2007, p. 104)

---

<sup>11</sup> Fonte: O Globo On Line, publicado em 27/04/2010.

Tabela 1 - Dívida líquida do setor público (em milhões)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% (2001 a 2009)
Dívida líquida total	680.078	896.096	933.630	981.973	1.035.278	1.112.701	1.200.799	1.153.631	1.345.325	98%
Dívida líquida interna	551.349	658.557	739.024	824.991	964.658	1.138.232	1.397.394	1.482.193	1.633.255	196%
Dívida líquida externa	128.729	237.539	194.606	156.982	70.621	- 25.531	- 196.594	- 328.561	- 287.930	-45%

Fonte: Banco Central.  
Elaboração própria.

Os eixos básicos da política econômica no Brasil buscam gerar superávits primários<sup>12</sup> e elevar a carga tributária. Segundo Carvalho (2007), aí está a essência do continuísmo da política econômica do governo Lula em relação ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Os maiores credores de títulos do governo tratam de esconder sua condição de beneficiados permanentes pela forma como a política econômica trata a taxa de juros e a rolagem da dívida. O setor público transfere permanentemente enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado. (CARVALHO, 2007, p. 99)

Um dos mecanismos fundamentais utilizados para “minimizar os impactos dos gastos com a dívida” e “equilibrar as contas públicas” – objetivos estes propostos pelas grandes agências multilaterais – é a Desvinculação de Recursos da União (DRU) de 2000<sup>13</sup> com a qual a seguridade passa a ser a mais atingida, já que permite a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. O referido mecanismo transfere os recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, com a finalidade de facilitar a formação de superávits e pagar a dívida pública. O superávit primário produzido é destinado prioritariamente ao pagamento da dívida pública.

---

<sup>12</sup> O resultado primário, segundo Boschetti (2006), é a diferença entre receitas não financeiras (tributos, contribuições sociais e econômicas, receitas patrimoniais, etc) arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não financeiras (gastos com pessoal, previdência, políticas sociais, manutenção administrativa e investimentos) do mesmo período. Se a diferença é positiva, ocorre um *superávit* primário; se negativa, ocorre um *déficit* primário. Não são computadas as receitas de juros nem as despesas com os encargos da dívida pública.

<sup>13</sup> Criada anteriormente sob a forma de Fundo Social de Emergência (1994) e depois Fundo de Estabilização Fiscal (1997) e a partir de 2000 é reformulada com a denominação de Desvinculação de Receitas da União.

**Tabela 2 – Participação da DRU no superávit primário de 2000 a 2007 (em milhões)**

Ano	DRU (a)	Superávit Primário (b)	Participação da DRU (a/b)
2003	33,89	58,96	57,49%
2004	34,90	64,92	53,76%
2005	36,20	63,14	57,47%
2006	35,83	54,89	65,27%
2007	40,69	62,46	65,15%
<b>Total</b>	<b>181,59</b>	<b>304,36</b>	<b>62,45%</b>

Extraído de Salvador (2008)

Durante o governo Lula, entre 2003 e 2007 foram desvinculados R\$ 181,59 bilhões do orçamento da Seguridade Social, que poderiam ter sido destinados às políticas de saúde e assistência social, possibilitando a melhoria dos seus serviços, mas que foram reservados para a remuneração do capital financeiro.

Acrescentamos a esta forma de retorno do fundo público para o capital, os recursos dos orçamentos das políticas sociais que remuneram o rentismo, direta e indiretamente. Referimo-nos à remuneração do capital portador de juros para que operem e atuem na operacionalização das políticas sociais. Esta remuneração acontece das mais diversas formas e atinge a quase totalidade das políticas sociais, que consideramos uma privatização via financeirização por dentro do Estado.

O governo de Luiz da Silva, segundo Filgueiras e Golçalves (2007) está marcado pelo “padrão de distribuição de renda de enorme desigualdade, reduzidas taxas de crescimento e investimento, inserção internacional passiva e grande vulnerabilidade estrutural” (p. 112). As consequências desta política econômica são, além do agravamento da questão social, a desconstrução dos direitos sociais e a prioridade em focalizar os programas e políticas sociais existentes.



Ao contrário das expectativas, governo anterior reforçou e alargou o projeto de contrarreforma imposto pelo capital. E assim passa a ser fundamental o papel do fundo público no cumprimento das exigências demandadas pela referida política econômica. O Estado neste contexto não diminui, apenas redireciona sua ação privilegiando os interesses do capital. “A novidade no processo atual de acumulação no capitalismo é a intensificação da financeirização da riqueza e do papel estratégico desempenhado pelo fundo público” (BOSCHETTI, 2006, p. 53).

Quanto às políticas sociais, vimos o reforço e manutenção dos processos contrarreformistas, nos moldes dos governos anteriores ao governo do Partido dos Trabalhadores. No âmbito da saúde a ampliação da atuação da iniciativa privada – via planos de saúde – e a entrega de atividades administradas e financiadas pelo Estado às organizações sociais<sup>14</sup>; no âmbito da previdência, as contrarreformas realizadas pelos últimos governos que desconstróem direitos e estimulam o crescimento da previdência privada no funcionalismo público por meio dos fundos de pensão<sup>15</sup>, e ainda a remuneração das instituições bancárias para operarem com o repasse das aposentadorias e benefícios previdenciários; e no âmbito da assistência, a desresponsabilização do Estado com o repasse das ações assistenciais para o terceiro setor, e ainda a ênfase nos programas de transferência de renda, nos moldes propostos pelas agências multilaterais, que também repassam recursos aos bancos para que operem com os benefícios (SILVA, 2008).

Quanto aos programas de transferência de renda, Silva (2010) mostra no segundo mandato do governo Lula os recursos destinados aos bancos (chamados de agentes pagadores) para

---

<sup>14</sup> Como as Organizações Sociais (OSs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e mais recentemente as Fundações Estatais de Direito Privado, todas elas formas de privatizar o Estado e descentralizar – com a mera transferência de responsabilidades – as políticas sociais; projeto este em consonância com a lógica do capital que porta juros.

<sup>15</sup> Para maior aprofundamento sobre o estudo da “previdência privada” e capital portador de juros, cf. Granemann (2006).

operacionalização dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV). Vejamos o que mostra a tabela abaixo.

**Tabela 3 – Benefícios, valores e remuneração de bancos do PBF, BPC e RMV em 2009**

Ano	Programa Bolsa Família (em milhões)			Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia (em milhões)		
	Total de recursos	Número de Beneficiários	Remuneração de agente pagador	Total de recursos	Número de Beneficiários	Remuneração de agente pagador
2006	6.347,94	11,1	574,4	9.718,7	2,4	24,1
2007	9.179,95	11,1	428,2	11.566,5	2,6	18,2
2008	10.939,59	11,3	19 1,7	13.747,7	2,9	27,2
2009	12.299,82	12,3	218,7	16.864,3	3,1	0,35*
<b>Total</b>	<b>38.767,30</b>	<b>-</b>	<b>1.413,2</b>	<b>51.897,20</b>	<b>-</b>	<b>69,85</b>

Fonte: Balanço Geral da União e banco de dados da execução orçamentária da União da Câmara dos Deputados.

\*Estes valores apresentam uma discrepância não justificada em nenhum documento do orçamento deste ano.

Vemos por estes dados que enormes quantias de recursos da seguridade foram destinadas à remuneração do capital que porta juros para operacionalização dos referidos programas. Ainda que sejam instituições estatais – neste caso, grande parte dos recursos vai para a Caixa Econômica Federal, o agente pagador do PBF – operam com o capital portador de juros e, portanto, o dinheiro destinado a elas operará com a especulação e o rentismo. Esta é uma forma de financeirização dos recursos da Seguridade Social e, mais ainda, de financeirização da assistência social ao monetarizar as políticas sociais. É o mecanismo de destinação de recursos das políticas de seguridade social – já extraídos aí o que deles foi drenado para a dívida pública – diretamente para o capital portador de juros. O fundo público é insidiosamente capturado de todas as formas possíveis.

Assim, o capital que porta juros apresenta-se como o sócio privilegiado do fundo público, como diz Salvador (2010), e utiliza-se dos mais variados mecanismos para capturar os recursos que, por direito, deveriam destinar-se tão somente à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, já que são em sua grande maioria extraídos dessa mesma classe. E, durante o governo Lula, esta forma de capital foi sócio privilegiado do fundo público.

## Considerações Finais

O capitalismo com base nas finanças permite que o capital que porta juros (versão mais fetichizada do capital), ao estender sua lógica para o Estado, por meio fundamentalmente da emissão de títulos da dívida pública, aproprie-se de parte do trabalho excedente constituído em forma de políticas sociais. Ainda por meio do crédito, se apropria do trabalho necessário ao inserir a classe trabalhadora no circuito das finanças à custa do seu endividamento e também por meio dos fundos de pensão que operam com os rendimentos da classe trabalhadora para a capitalização no mercado financeiro.

A outra forma de apropriação do trabalho necessário pelo capital portador de juros se dá por meio da tributação altamente regressiva que onera a classe trabalhadora, já que o fundo público é composto majoritariamente por impostos e contribuições indiretas que recaem sobre o consumo. Ou seja, a classe trabalhadora é a maior financiadora do gasto público<sup>16</sup>, que inclui tanto gastos com políticas sociais quanto com a remuneração do capital financeiro. Nesse sentido, o salário se transforma, dá lugar ao capital que

---

<sup>16</sup> Segundo estudos do IPEA (fonte: Caros Amigos, edição Setembro de 2009), quem recebe até dois salários mínimos de renda per capita mensal, ou seja, meio salário mínimo per capita (família com média de quatro membros), contribuiu em impostos no ano passado com 53,9% de seus rendimentos, enquanto os que recebem acima de trinta salários mínimos contribuíram com apenas 29%. Isto prova a opção do sistema tributário por privilegiar os ricos e proprietários. Mais adiante voltaremos a estudar este aspecto.

rende juros. Aqui está a particularidade do capital que rende juros em nossos tempos. Ele avança vertiginosamente sobre o trabalho necessário em todos os âmbitos: por meio do sistema de crédito à classe trabalhadora, dos fundos de pensão e da apropriação fundo público, em sistemas tributários considerados regressivos.

Durante o governo Lula, a continuidade da DRU (que permite realocar recursos para a formação do superávit primário) tem persistido na promoção da transferência de recursos – que deveriam financiar e ampliar as políticas da seguridade social – para financiar a dívida pública. Tal mecanismo possibilitou o repasse de bilhões de reais das políticas sociais para o grande capital e por isso a classificamos como um tipo de *programa de transferência de renda para os rentistas* (ANTUNES e GIMENEZ, 2007), já que transfere recursos das políticas sociais destinadas à classe trabalhadora para o pagamento de juros da dívida<sup>17</sup>. O fundo público passa a ser canalizado de forma direta para alimentar o mercado financeiro, sendo que os maiores detentores da dívida pública hoje são as instituições financeiras, as quais pretendemos investigar ao longo da pesquisa a ser realizada.

Diante da tributação regressiva mantida no país e da crescente drenagem de recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública, marcas do governo passado, parte crescente do trabalho socialmente necessário à reprodução da classe trabalhadora passa a ser centralizada e atua na formação de capital fictício. Os detentores dos títulos da dívida pública se apresentam como os “donos do Estado”, posto que dão a este a direção política e ideológica e subtraem os recursos da classe trabalhadora para sua alimentação e valorização, enquanto esta vê seus direitos historicamente conquistados serem duramente atacados.

---

<sup>17</sup> Segundo Filgueiras e Golçalves (2007), os Cardoso e Lula pagaram mais de R\$ 1 trilhão em juros da dívida pública e os superávits acumulados no mesmo período foram de R\$ 489,8 bilhões.

Ainda que o pessimismo da razão impere ao longo de nossa análise, a relevância deste debate está na ampliação das discussões sobre fundo público, capital portador de juros, políticas sociais feitas numa perspectiva marxista e que contribuem para desvendar os fenômenos que se apresentam na ordem burguesa no tempo presente, afim de que possamos intervir criticamente na realidade concreta, enquanto sujeitos partícipes da história, e assim transformá-la.

Submetido em 20 de maio de 2011 e aceito para publicação em 15 de julho de 2011

## Referências

ANTUNES, Davi; GIMENEZ, Denis. *Transferência de Renda aos Ricos e aos Pobres no Brasil - Notas sobre os Juros Altos e o Bolsa-Família*. Carta Social e do Trabalho Unicamp, n° 5, abril de 2007. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/cesit/index1.html>

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Crise do Capital, Fundo Público e Valor*. 2010. No Prelo.

BEHRING, Elaine Rosetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n° 87, 2006.

CARVALHO, Carlos Eduardo. “Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores”. In: SICSÚ, João (org). *Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

CHESSNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

FILGUEIRAS, Luiz e GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FONTES, *Virgínia*. *Marx, expropriações e capital monetário – notas para o estudo do imperialismo tardio*. s/d. Disponível em: <http://www.socialismo.org.br/portal/images/>

*arquivo/Marxexpropriacapitalmonetario.pdf*. Acesso em: 14 de dezembro de 2008.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'*. Tese de doutorado em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Imperialismo: fase superior do capitalismo*. 3ª ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MANDEL, Ernest. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (os Economistas).

MARX, Karl. *Rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo, Abril cultural, 1982. (Coleção Os Economistas)

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 3. Tomos 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. V. 1. Livro 1. São Paulo: Difel, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Vozes: Petrópolis, RJ, 1998.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*. Tese de doutorado em Política Social. Universidade de Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SICSÚ, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Giselle Souza da. *Seguridade Social e monetarização de direitos sociais*. Trabalho de conclusão de curso em Serviço Social. UFRJ, 2008.

\_\_\_\_\_. Transferência de renda a capital portador de juros: uma insidiosa captura. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: 2010.